

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Följsamheten till kommunfullmäktiges planer, program och
policys

Gotlands kommun

2009-11-05

Ramona Numelin
Lars Åke Claesson
Göran Persson-Lingman

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning och revisionsfråga.....	3
3.	Avgränsning och metod	4
4.	Granskningens resultat.....	5
4.1	Kontrollfråga 1 och 2: Är dokumenten aktuella och tillgängliga?	5
4.1.1	Kontrollfråga 1 och 2 – bedömning och rekommendationer.....	7
4.2	Kontrollfråga 3: Är dokumenten kända i nämnderna?	7
4.2.1	Webb-enkäten – svarsfrekvens	7
4.2.2	Webb-enkäten – resultat	8
4.2.3	Webb-enkäten – kommentarer från de som svarat	8
4.2.4	Kontrollfråga 3 – bedömning och rekommendationer.....	9
4.3	Kontrollfråga 4: Övervakar Kommunstyrelsen att fullmäktiges mål och riktlinjer följs? 9	
4.3.1	Kontrollfråga 4 – bedömning och rekommendationer.....	10

1. Sammanfattning

Vi bedömer att nämndernas implementering av fastställda planer, program och policys i allt väsentligt är ändamålsenlig.

Enkätens resultat indikerar att drygt hälften av de tillfrågade politikerna och cheferna arbetar aktivt med de planer, program och policys som fullmäktige fastställt men att det finns förbättringsområden.

Tillgängligheten kan förbättras genom att alla dokument finns och görs sökbara på kommunens externa hemsida. Dokumenten bör också i förekommande fall kompletteras med var och när de antagits, giltighetstid samt när och av vem de skall följas upp, utvärderas och revideras. Det vore också önskvärt om det tydligt framgick av dokumenten vilka delar som är tvingande respektive vägledande.

Förverkligandet av planerna kan förbättras genom att ledningskontoret har en dialog med respektive förvaltning där man tillsammans konkretiserar vad respektive plan/program/policy betyder för just deras verksamhet. Framförallt kunde detta gynna de sk omvärldsorienterade dokumenten, som saknar naturlig mottagare på förvaltningen.

2. Inledning och revisionsfråga

I Gotlands kommun används sedan ett antal år balanserat styrkort som metod för att få koncernen att arbeta mot samma mål. Det balanserade styrkortet är en strukturerad metod för att styra mot och följa upp de mål som pekats ut som strategiskt viktiga för att nå den gemensamma visionen. Syftet är också att säkerställa att flera perspektiv på vad som skapar värde för kommunen tas med i bedömningen. I Gotlands kommuns styrkort finns perspektiven för brukare/kunder, ekonomi, medarbetare och ledare, processer samt samhälle.

I strategisk plan och budget 2009-2011 ger också kommunfullmäktige direktiv och rekommendationer till nämnderna för mandatperioden. Den här granskningen inriktar sig på följande direktiv:

”Nämnderna uppmanas även att aktivt implementera i verksamheten övergripande program antagna av kommunfullmäktige, exempelvis Miljöprogram för Ekokommun Gotland, folkhälsopolitiska programmet med flera program.”

En översiktlig kartläggning av vilka planer, program och policys som finns i kommunen har visat att det finns ca 30 sådana dokument varav ungefär hälften berör samtliga verksamheter i kommunen. Det äldsta, IT-strategi är fastställt år 2000 och det yngsta, Folkhälsopolitiskt program 2009-2013 i december 2008.

Även kommunstyrelsen har fastställt policys som är allmängiltiga för alla verksamheter, t ex lönepolicy, intern kontroll m m.

Revisionsfråga: Är nämndernas implementering av fastställda planer, program och policys ändamålsenlig?

Kontrollfrågor:

- Är dokumenten aktuella?
- Är dokumenten tillgängliga?
- Är dokumenten kända i nämnderna?
- Övervakar kommunstyrelsen att fullmäktiges mål och riktlinjer följs?

3. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsades till följande allmängiltiga planer, program och policys som är fastställda av kommunfullmäktige:

Agenda 21 med ekoprogram o kretsloppsplan	2006
Alkohol- och drogpolicy	2005
Attestreglemente	2005
Folkhälsopolitiskt program	2008
Interregionala strategin	2007
IT-strategi	2000
Jämställdhetspolicy	2004
Kommunikationspolicy	2008
Miljöprogram	2008
Mångfaldspolicy	2004
Program för handikappfrågor	2002
Regler för styrning och uppföljning	2003
Vår syn på ledar- och medarbetarskap	2003

Granskningen har genomförts med hjälp av en webb-enkät till samtliga politiker – både ordinarie och ersättare – samt till ”alla chefer” enligt de grupper i kommunens mailsystem som används för utskick till just alla chefer. Totalt cirka 400 mail skickades ut med en länk till frågeformuläret, som efter ifyllande lämnades in elektroniskt. Till 19 politiker sändes enkäten i pappersform med post. Första utskicket skedde i början av maj 2009 och en påminnelse i mitten av juni 2009. Respektive nämndsekreterare har hjälpt till att skicka mail till politikerna och personalavdelningen har skickat till alla chefer.

Enkäten omfattade följande påståenden:

1. Jag vet var jag kan hitta respektive plan/program/policy
2. Jag är insatt i innehållet i respektive plan/program/policy
3. I min nämnd/verksamhet har vi fattat beslut om ett lokalt program med anledning av respektive plan/program/policy
4. Innebörden i respektive plan/program/policy är inarbetad i min nämnd/verksamhet
5. Jag tar del av uppföljningen av respektive plan/program/policy i min nämnd/verksamhet

Nr 1,2,4 och 5 besvarades genom att instämna Helt, I huvudsak, Delvis eller Inte alls i påståendet. I nr 3 fanns svarsalternativen Ja, Nej eller Vet ej.

Dessutom fanns dessa frågor om bakgrundsfakta med i enkäten:

Kön

Ålder – under 30, 31-50, över 50

Tid som politiker respektive chef – under 5, 6-10, över 10

Ordinarie eller ersättare i nämnd

Vilken nämnd respektive förvaltning

Vi har också stämt av webb-enkätens resultat med regiondirektör och tjänstemän på ledningskontoret samt med dem diskuterat den fjärde kontrollfrågan: Övervakar kommunstyrelsen att fullmäktiges mål och riktlinjer följs?

4. Granskningens resultat

4.1 Kontrollfråga 1 och 2: Är dokumenten aktuella och tillgängliga?

Utgångspunkten till vårt urval av planer/program/policys var de förteckningar som finns dels på kommunens externa hemsida och dels på den interna hemsidan, intranätet. Den fullständiga listan såg då ut så här:

Agenda 21 med ekoprogram o kretsloppsplan	KF	2006
Alkohol- och drogpolicy	KF	2005
Arbetsmiljöpolicy	KS	1999
Arkivhantering	KS	2007
Attestreglemente	KF	2005
Bostadsförsörjningsplan 2008-2013	KF	2007
Energiplan	KF	2006
Finanspolicy	KF	2005
Folkhälsopolitiskt program 2009-2013	KF	2008
Gotlands kommuns kvalitetssystem	KS	2000
Handlingsplan för världsarvet	KF	2003
Intern kontroll	KS	2005
Interregionala strategin	KF	2007
IT-strategi	KF	2000
Jämställdhetspolicy	KF	2004
	KF/KS	
Kommunikationspolicy 2005-2007	uppdat	2008
Länsplan för reg transportinfrastruktur	KF	2004
Lönpolicy	KS	2008
Miljöprogram	KF	2008
Mångfaldspolicy	KF	2004
Näringslivsutvecklingsprogram NUP	KF	2003
Plan för Va-utbyggnad	KF	2002

Policy för pensionsmedelsplacering	KF	2005
Program för handikappfrågor	KF	2002
Regional tillväxt-utbildning komplettering till NUP	KF	2003
Regler för resultatenheter	KF	2003
Regler för styrning och uppföljning	KF	2003
Tobakspolicy	KS	2008
Vattenplan	KF	2005
Vår syn på ledar- och medarbetarskap	KF	2003

Det framgick inte av alla dokument när dom var fastställda och av vilket organ. Den kompletteringen hämtade vi in från ledningskontorets informationsavdelning. Vi har också fått information om att ett dokument saknades, nämligen Handlingsprogram för kvinnofrid som antogs av fullmäktige 2006.

9 dokument fanns tillgängliga både på det externa och på det interna nätet.

Det äldsta av dem vi valde ut, IT-strategin, är från år 2000 men omarbetning har påbörjats.

Agenda 21 med ekoprogram och kretsloppsplan från år 2006 har ersatts av Miljöprogrammet från år 2008.

Det är en lång lista med planer/program/policys. Olika namn används och det är inte helt klart om man menar att det är någon skillnad mellan namnen. En del är av karaktären ordning och reda och en del är rena regelverk. De som är mer omvärldsorienterade kan sägas höra till styrkortets samhällsperspektiv där kommunen är en aktör bland andra i det gotländska samhället för att planens syfte ska uppfyllas.

Man skulle kunna klassificera dem i tre grupper:

- Regelverk – attestreglemente, regler för ekonomisk styrning och kontroll.
- Ordning och reda – Alkohol- och drogpolicy, Interregionala strategin, IT-strategi, Jämställdhetspolicy, Kommunikationspolicy, Mångfaldspolicy, Vår syn på ledar- och medarbetarskap.
- Omvärldsorienterade – Miljöprogram (Agenda 21), Folkhälsopolitiskt program, Program för handikappfrågor.

Dokumenterna inom regelverk och ordning och reda kan sägas vara chefernas primära uppgift att följa och de omvärldsorienterade är politikens ansvar att förverkliga i sina verksamheter.

På ledningskontoret gjordes 2002 en översyn med syfte att kartlägga kommunövergripande styrdokument och föreslå eventuella ”saneringar”. I rapporten finns ett antal rekom-

mendationer om t ex enhetlig terminologi, rutin för uppdatering och uppföljning, tydligt ansvar m m. Rapporten användes av ledningskontoret i arbetet med styrkorten.

4.1.1 Kontrollfråga 1 och 2 – bedömning och rekommendationer

Kontrollmålet är uppfyllt i allt väsentligt men det finns förbättringar att göra:

- Komplettera de dokument som saknar uppgift om var och när det antagits, giltighetstid samt när och av vem det skall följas upp, utvärderas och revideras.
- Det vore också önskvärt om det tydligt framgick av dokumenten vilka delar som är tvingande respektive vägledande.
- Tydliggör vilken funktion som har ansvaret för att hålla listan aktuell.
- Lista alla dokument på kommunens externa hemsida för största möjliga åtkomst för politikerna och utveckla sökmöjligheten. Det sistnämnda kommenterades av flera st i webb-enkäten.

4.2 Kontrollfråga 3: Är dokumenten kända i nämnderna?

4.2.1 Webb-enkäten – svarsfrekvens

	Politiker			Chefer		
	Utskick	Svar	%	Utskick	Svar	%
BUN	26	14	54%	15	16	107%
BN	18	12	67%	5	2	40%
FS	14	5	36%	1	0	0%
HSN	26	24	92%	74	21	28%
KS	30	22	73%	34	18	53%
KFN	18	11	61%	10	3	30%
MHN	18	4	22%	2	0	0%
SN	26	3	12%	26	9	35%
TN	22	9	41%	21	9	43%
Övr	20	13	65%			
Summa	218	117	54%	188	78	41%

Svarsfrekvensen förbättrades från 33 till 54 % för politiker efter den påminnelse som sändes ut i mitten av juni. För gruppen Chefer kom inga ytterligare svar i juni. En bortfallsanalys har gjorts genom samtal med åtta ordinarie ledamöter i socialnämnden som inte svarat på enkäten. Inga tekniska problem angavs som orsak utan förklaringen var att personen missat mailen.

Med anledning av den låga svarsfrekvensen presenteras resultatet av webbenkäten endast på totalnivå för politiker respektive chefer.

4.2.2 Webb-enkäten – resultat

Vi har valt att presentera resultatet som en rangordning av de olika dokumenten. Rangordningen har räknats fram genom att lägga samman de positiva svaren för alla fem huvudfrågorna. Som positivt svarsalternativ har räknats Instämmer helt respektive Instämmer i huvudsak samt Ja på fråga 3.

Plan/program/policy	Politiker	Chefer
Agenda 21 med ekoprogram o kretsloppsplan	9	12
Alkohol- och drogpolicy	6	5
Attestreglemente	7	3
Folkhälsopolitiskt program	2	9
Interregionala strategin	13	13
IT-strategi	11	7
Jämställdhetspolicy	3	1
Kommunikationspolicy	10	6
Miljöprogram	4	10
Mångfaldspolicy	12	8
Program för handikappfrågor	8	11
Regler för styrning och uppföljning	1	4
Vår syn på ledar- och medarbetarskap	5	2

Det är ganska stora skillnader mellan vad politikerna och cheferna har svarat. Det man är överens om är att den interregionala strategin är mest anonym. Man kan också se att chefernas topplaceringar läggs på de dokument som kan sägas höra till ledarskapet och inom grupperna regelverk respektive ordning och reda. Politikernas positiva svar avser de omvärldsorienterade dokumenten; Folkhälsa, Miljö och handikappfrågor men även Jämställdhet och Regler för styrning och uppföljning, som toppar politikernas lista.

Det är ingen större skillnad mellan hur män och kvinnor har svarat. Politikerna är något positivare i sina svar än cheferna.

Det finns inte alltid en formaliserad struktur för att sprida dokumentens innebörd mer än i styrkortet och i kontrakt med respektive förvaltningschef. Tex har mer arbetsgivarrelaterade dokument en naturlig förlängning från personaldirektören till personalcheferna på förvaltningarna. Samma gäller för ekonomiska dokument medan tex folkhälsoprogrammet och miljöprogrammet inte har samma självklara mottagare i förvaltningarna.

4.2.3 Webb-enkäten – kommentarer från de som svarat

Till alla frågor fanns möjlighet att lämna egna kommentarer. Här är ett urval av dessa:

- Det är sällan det refereras till dessa dokument i beslut
- Min uppgift som chef att ta reda på

- Frågorna behandlas vid utformning av styrkortet
- Jag tar del av de uppföljningar som presenteras
- Det finns ingen uppföljning!
- Det finns ingen koppling mellan beslut och plan/program/policy – ibland strider beslutet mot ...
- Vi följer det centrala programmet
- Svårt att hitta, dålig sökfunktion – en del är lättare att hitta än andra
- Otydligt hur man ska göra, vem man ska vända sig till
- Har inte Agenda 21 ersatts av miljöprogrammet?

4.2.4 Kontrollfråga 3 – bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att kontrollmålet i allt väsentligt är uppfyllt. Enkätens resultat indikerar att drygt hälften av de tillfrågade politikerna och cheferna arbetar aktivt med de planer, program och policys som fullmäktige fastställt men att det finns förbättringsområden.

Formellt lämnas uppdraget att genomföra planer/program/policys till förvaltningschefen i ledarkontraktet, som ett allmänt uppdrag. Vid introduktionsdagar för chefer går man igenom alla dokument. Genomförandet kanske kunde förbättras genom att ledningskontoret har en dialog med respektive förvaltning där man tillsammans konkretiserar vad respektive plan/program/policy betyder för just deras verksamhet. Framförallt kunde detta gynna de sk omvärldsorienterade dokumenten, som saknar naturlig mottagare på förvaltningen.

4.3 Kontrollfråga 4: Övervakar Kommunstyrelsen att fullmäktiges mål och riktlinjer följs?

Kommunstyrelsens tillsynsuppgift i detta avseende tar sig uttryck i uppföljning och utvärdering som samlas framförallt i delårsrapporter och årsredovisning – allt enligt reglerna för styrning och kontroll. Till exempel finns i senaste årsredovisning från 2008 fördjupningsavsnitt om just folkhälsa och miljö med olika nyckeltal. Det finns fördjupningsavsnitt även om kommunen som arbetsgivare där sjukfrånvarostatistik kan sägas vara en uppföljning av Arbetsmiljöpolicy. Övriga arbetsmiljörelaterade policys som t ex tobakspolicy och jämställdhetspolicy nämns i texten men följs inte upp särskilt.

Det balanserade styrkortet är på sätt och vis ett resultat av ambitionen att ha färre och tydligare styrsignaler. Planer/program/policys ska ha en naturlig koppling till målen i styrkortets olika perspektiv. För de omvärldsorienterade dokument som fastställts de senaste åren finns den kopplingen. Men det finns också äldre dokument som inte utan vidare kan anammas i styrkortet och det försöker man ta hänsyn till efterhand man reviderar dem.

4.3.1 Kontrollfråga 4 – bedömning och rekommendationer

Mängden dokument är ett problem, som även uppmärksammades i den översyn som gjordes på ledningskontoret 2002. Planer/program/policys med naturliga samband kanske kunde föras samman till ett dokument, t ex på arbetsmiljöområdet.

Kommunstyrelsen och ledningskontoret kan ytterligare stödja nämnderna och förvaltningarna i deras arbete med att förverkliga särskilt de omvärldsorienterade dokumenten, som saknar naturlig mottagare på förvaltningen.

Vi bedömer att kontrollmålet i allt väsentligt är uppfyllt.